權力及權限

2.1　申訴專員由香港特別行政區行政長官委任。根據香港法例第397章《申訴專員條例》(「條例」)，申訴專員有獨立的法定自主權，在行使其職權時能做到無私無畏，不偏不倚。

權力及職能

2.2　申訴專員的職能，涵蓋調查條例附表1所列的公營機構的行政失當事宜，可以處理投訴及主動進行直接調查。

圖表 2.1

「行政失當」的定義 —
條例第2條

「行政失當」指行政欠效率、拙劣或不妥善，並在無損此解釋的一般性的情況下，包括：

(a) 不合理的行為，包括拖延、無禮及不為受行動影響的人着想的行為；

(b) 濫用權力(包括酌情決定權)或權能，包括作出下述行動：

　(i) 不合理、不公平、欺壓、歧視或不當地偏頗的行動，或按照屬於或可能屬於不合理、不公平、欺壓、歧視或不當地偏頗的慣例而作出的行動；或

　(ii) 完全或部分基於法律上或事實上的錯誤而作出的行動；或

(c) 不合理、不公平、欺壓、歧視或不當地偏頗的程序。

進行調查的權力

2.3　當有人向申訴專員公署提出投訴時，申訴專員可根據條例第7條進行調查，除非投訴事項在其職權範圍以外，或調查工作因受條例的限制而不得跟進（參見**第2.13段**至**第2.15段**）。調查的形式可以是初步查訊或全面調查。法例亦規定申訴專員在展開全面調查前，必須通知所涉機構。

2.4　根據條例第11A條，申訴專員在決定是否須就投訴進行全面調查之前，可先進行初步查訊。條例第11B條賦予申訴專員權力，可以在事涉各方同意的情況下，以調解方式處理投訴。假如在進行初步查訊或調解後，申訴專員認為需要進行全面調查，則會通知投訴所涉各方。有關本署的初步查訊及調解服務的詳情，可參閱**第四章**。

2.5　對於某一項投訴是否在其職權範圍之內，須由申訴專員斷定。假如申訴專員認為某項調查工作是符合公眾利益的，即使投訴人已撤回其投訴，申訴專員仍可繼續調查。

2.6　條例亦賦予申訴專員權力，儘管在沒有接到投訴的情況下，仍可以就行政失當事宜進行調查。有關本署這方面的工作情況，詳載於**第三章**。

2.7　和世界各地的申訴專員一樣，香港申訴專員擁有廣泛的調查權力。條例第13條訂明，申訴專員有權傳召任何人並加以訊問，或要求有關人士提供任何他所管有或控制的資料、文件或物品。

2.8　條例第20條授權申訴專員，可隨時進入及視察附表所列機構的任何處所，並在該處所內進行屬其職權範圍內的調查。

權力及權限

2.9　根據條例第 23 條，任何人若無合法辯解而妨礙申訴專員或她的人員行使條例所賦予的權力、不遵從他們所提出的合法要求、向他們作出虛假的陳述或以其他方式明知而誤導他們，即屬犯罪，可判處罰款10,000 元及監禁六個月。

圖表 2.2
調查的權力
• 傳召證人
• 取得文件（包括機密文件）
• 進入處所
• 若對調查工作不予合作，可被判罰

調查報告

2.10　根據條例第 17 條的規定，申訴專員必須把調查的結果通知投訴人。

2.11　條例第 16 條授權申訴專員，在完成全面調查後可就有關調查結果、意見和建議作出報告。申訴專員如要作出這種報告，會先讓所涉機構提出意見，並把這類意見納入最終的報告內。該報告會送交所涉機構的首長，假如他不同意調查的結果，又或拒絕接納有關的建議，申訴專員可考慮把報告向行政長官呈交。

2.12　申訴專員公署不是法庭，申訴專員提出的建議亦非如法庭的裁決般具約束力。然而，若是有機構未能充分採取行動或沒有落實申訴專員的任何建議，則可向行政長官提出報告。條例第16(6)條規定，在申訴專員向行政長官呈交報告後，政府當局須於一個月內，或行政長官釐定的更長期間內，安排把有關報告的文本提交立法會省覽。

職權的限制

2.13　申訴專員的權力並非完全不受限制。條例第8條與附表2共同訂明不受申訴專員調查的行動。

圖表 2.3
申訴專員不得調查的行動－ 條例附表 2
• 與保安、防衛或國際關係有關的行動
• 法律程序或檢控任何人的決定
• 行政長官行使權力赦免罪犯
• 合約或商業交易
• 人事方面的事宜
• 政府頒授勳銜、獎賞或特權
• 行政長官親自作出的行動
• 有關施加或更改土地權益的決定
• 與《香港公司收購、合併及股份購回守則》有關的行動
• 香港警務處或廉政公署就防止及調查任何罪行而採取的行動

2.14　政府政策及專業判斷不在申訴專員的職權範圍之內，因為這些基本上都不是行政事宜，然而，卻可能是引致市民投訴的根源。本署經常接到有關上述事項的投訴。對於這類投訴，申訴專員仍會一絲不苟地審研，研究當中是否尚有涉及行政方面的問題，以便運用其職權進行調查。

2.15　條例第 10(1)條列明申訴專員不得進行調查的限制。

圖表 2.4
調查投訴的主要限制 – 條例第 10(1)條
• 投訴人對投訴事項已知悉超過兩年
• 投訴由匿名者提出
• 投訴人無從識別或下落不明
• 投訴並非由感到受屈的人或適當的代表提出
• 投訴人及投訴事項與香港並無任何關連
• 根據法例，投訴人有權提出上訴或可以循法律程序（司法覆核除外）尋求補救辦法

2.16 根據條例第 10(2)條的規定，申訴專員可在若干情況下決定不對某項投訴展開調查。

圖表 2.5
申訴專員可決定不展開調查的情況 – 條例第 10(2)條
• 以前曾調查性質相近的投訴，而結果顯示並無行政失當之處
• 投訴關乎微不足道的事
• 投訴事屬瑣屑無聊、無理取鬧或非真誠作出
• 因其他理由而無需調查

2.17 申訴專員假如決定不進行或中止某項調查，則必須把其決定和理由告知投訴人。本署會嚴謹地評審接到的每一宗投訴，以確定投訴事項是否在申訴專員職權範圍之內。投訴事項若不在職權範圍之內，本署會盡快通知投訴人，並解釋為何不能或不會跟進他的投訴。我們亦會盡可能提供協助，告訴他應向哪些機構尋求解決辦法。

2.18 要清楚界定條例附表 2 所列不受本署調查的行動的範圍，有時並不容易。本人在這方面持較開放的態度，只要投訴事項的性質與行政事務有關，都會盡量安排審研和查訊，目的是把握機會，謀求公共行政方面可以改善的地方。

2.19 對於條例第 10(1)條訂明本署在調查投訴時的某些限制，申訴專員有權酌情處理。在決定是否進行或中止某項調查時，本人會審慎地行使酌情權和遵守條例的有關規定。

保密規定

2.20 法例規定，本人和屬下所有人員，以至本署的顧問均須遵守保密條文，在執行職務時所知悉的全部資料須絕對保密。違反保密條文屬刑事罪行，可判處罰款50,000元及監禁兩年。

2.21 立法會議員、社區領袖、市民和傳媒亦不時會把投訴轉介到本署，並希望本署把處理個案的進展情況告訴他們。對於他們的支持，本署衷心感謝。我們歡迎他們繼續把投訴個案轉介本署，但基於法例規定，本署不得與第三者討論或披露任何投訴個案的調查情況或結果。除了以不披露個案所涉人士身份的方式公布調查報告外，本署不能亦不會答覆任何與個案無關的人士就個別投訴提出的查詢。本人謹此向所有曾把投訴轉介到本署的人士致謝，並感謝他們能體諒和尊重本署必須遵守保密條文的規定。

2.22　在處理投訴個案時，本署會向所涉機構索取投訴人的個人資料，亦須把投訴人向本署提供的文件複印和轉交有關機構參考，但在展開各項查訊之前，本署定會先取得投訴人的同意，藉以保障投訴人的個人資料私隱。假如投訴人不同意，本署將不能跟進其個案。

2.23　保密條文是申訴專員制度的基石。本署人員在執行職務時，均會嚴格遵守。保密條文旨在確保任何人士或機構可毫無保留地向本署提供資料，而無需擔心因身份或有關資料被披露可能帶來的後果。

2.24　在本年度內，由於一名投訴人要求查閱本署在調查過程中收集得到的資料，導致本署與個人資料私隱專員公署就如何同時遵守條例的保密規定和保障個人資料的原則進行了一番討論。這方面所帶來的挑戰，在**第五章**有詳細論述。

申訴專員的酌情權

2.25　條例訂明申訴專員擁有酌情權，可決定是否展開、繼續或中止某項調查。這項酌情權使本人可以更加善用資源，為市民提供更佳服務。

2.26　由於擁有法定自主權，申訴專員就投訴個案所作的決定是最終決定。任何人如對決定感到不滿，可要求本署覆檢其個案，或向法院申請司法覆核。